Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10287**

18. Wahlperiode 09.11.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/9945 –

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen

A. Problem

Gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114, haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. L 133 vom 6.5.2014, S. 1, im Folgenden: E-Rechnungsrichtlinie) erlassen. Am 26. Mai 2014 trat die E-Rechnungsrichtlinie in Kraft. Sie ist bis zum 27. November 2018 in nationales Recht umzusetzen.

Mit der E-Rechnungsrichtlinie sollen Marktzutrittsschranken abgebaut werden, die aus der mangelnden Interoperabilität der in den Mitgliedstaaten im Einsatz befindlichen Systeme und Standards zur elektronischen Rechnungsstellung resultieren. Außerdem soll die Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung gefördert werden. Wesentlicher Regelungskern der Richtlinie ist eine Verpflichtung aller Auftraggeber, elektronische Rechnungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, anzunehmen und zu verarbeiten. Die einzelnen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Auftraggeber zum Empfang verpflichtet sein werden, werden parallel zum Gesetzgebungsverfahren im Rahmen eines privatrechtlichen Normungsverfahrens durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) als europäische Norm festgelegt. Die Veröffentlichung der europäischen Norm soll bis zum 27. Mai 2017 erfolgen.

Die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben bedarf der nationalen Umsetzung durch verbindliche normative Rechtsetzung. Hierzu dient der vorliegende Gesetzentwurf, der Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) zum Inhalt hat.

B. Lösung

Das vorliegende Gesetz setzt die europarechtlichen Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie verbindlich um. Es wird eine für alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes, für Sektorenauftraggeber sowie für Konzessionsgeber gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang und zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen, die einem noch zu erarbeitenden Datenformat entsprechen, geschaffen.

Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie trifft ausschließlich Regelungen für Stellen des Bundes (einschließlich der dem Bund zuzurechnenden Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber). Da durch die Regelungen der E-Rechnungsrichtlinie des Weiteren Verfahrens- und materielles Haushaltsrecht der Länder berührt wird, ist von Verfassung wegen eine eigenständige Umsetzung durch die Länder geboten. Für die von der Richtlinie betroffenen Landes- bzw. Kommunalstellen bedarf es daher einer ergänzenden Gesetzgebung durch die Länder. Dies schließt aus Gründen der Sachnähe auch entsprechende Regelungen für die auf Landes- und Kommunalebene angesiedelten Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber (z. B. privatisierte Einrichtungen der Energieversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der sonstigen Daseinsvorsorge) ein. Um die von der Richtlinie belassenen Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume im Sinne einer einheitlichen Rechtsumsetzung föderal übergreifend zu gestalten und eine Kommunikation der informationstechnischen Systeme mit Blick auf die europäische Norm im föderalen Mehrebenensystem zu gewährleisten, besteht die Möglichkeit, von den durch Artikel 91c des Grundgesetzes eingeräumten Befugnissen Gebrauch zu machen.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie in nationales Recht ist europarechtlich bindend vorgegeben. Eine Alternative besteht insoweit nicht.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben sind infolge der Durchführung des Gesetzes für Bund, Länder und Gemeinden nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es fällt kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger an.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Gesetz zielt darauf, Kosten für die elektronische Rechnungsstellung für ihre Nutzer, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen durch eine Erleichterung der elektronischen Rechnungsstellung, zu minimieren. Dadurch soll das

Aufkommen elektronischer Rechnungen insgesamt vergrößert werden. Da die genaue Ausgestaltung erst mit Erlass einer Rechtsverordnung bestimmt wird, können zurzeit keine genauen Angaben zur Änderung des Erfüllungsaufwands gemacht werden. Es ist aber davon auszugehen, dass durch die Vermeidung von Papierrechnungen mindestens Porto- und Papierkosten eingespart werden können. Die konkrete Darstellung des Erfüllungsaufwands erfolgt mit dem Entwurf der zu erlassenden Rechtsverordnung.

Zugleich ist mit der elektronischen Rechnungsstellung eine Reduzierung von steuerrechtlichen Verpflichtungen verbunden, die zu einer Senkung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft führt. Diese Reduzierung wurde mit Blick auf die elektronische Rechnungsstellung bereits weitgehend durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 (siehe hierzu Begründung des Entwurfs eines Steuervereinfachungsgesetzes 2011 vom 21. März 2011, Drucksache 17/5125, S. 51 ff.) vollzogen. Der vorliegende Gesetzentwurf führt darüber hinaus zu keiner zusätzlichen Reduzierung von Erklärungs- und Prüfungsaufwand im Besteuerungsverfahren. Er ist jedoch geeignet, den Kreis der rechnungsempfangenden Adressaten für die rechnungsstellenden Unternehmen zu erweitern, um dadurch die mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 intendierten Entlastungsmaßnahmen nachhaltig zu flankieren.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Da die E-Rechnungsrichtlinie den Empfang und die Weiterverarbeitung von elektronischen Rechnungen verbindlich vorschreibt, ist bei den in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes einbezogenen Stellen mindestens ein elektronischer Rechnungseingang vorzuhalten. Dem Bund sowie den Sektorenauftraggebern und den Konzessionsgebern entstehen dabei für die Anpassung von vorhandenen IT-Strukturen Aufwände, die in Abhängigkeit zu den bereichsspezifischen Rechnungsvolumina abzuschätzen sind. Da dabei die vorhandenen IT-Strukturen je nach Behörden- und Auftraggeberbereich unterschiedlich stark ausgeprägt sind, stehen die zu betrachtenden Investitions- und Betriebskosten in Relation zur existierenden IT-Infrastruktur der rechnungsempfangenden Stelle. Dabei lassen sich die Kosten derzeit noch nicht konkret beziffern. Eine konkrete Bezifferung des Erfüllungsaufwands setzt voraus, dass jede vom Anwendungsbereich erfasste Stelle zunächst den bereits erreichten Umsetzungsstand erhebt und die noch zu treffenden Maßnahmen sowie die Art und Weise der Durchführung (zentral/dezentral) festlegt. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass einige öffentliche Auftraggeber des Bundes mit Projekten zur elektronischen Rechnungsverarbeitung bereits begonnen oder diese geplant und die entsprechenden Aufwände bereits in der Finanzplanung berücksichtigt haben. Auch ist wegen der in den Vorschriften vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten nicht jede Behörde von allen Verpflichtungen betroffen. In Umsetzung der Vorgaben dieses Gesetzes wird eine zentrale Rechnungseingangsplattform des Bundes entwickelt. Dabei ist ein einmaliger Beschaffungsaufwand in Höhe von voraussichtlich 10 550 000 Euro für die IT-Struktur und den Anschluss der unmittelbaren Bundesverwaltung an die Plattform zugrunde zu legen. Dieser Aufwand wird im Rahmen eines einzurichtenden Projekts zur Entwicklung der zentralen Rechnungseingangsplattform projektseitig erbracht. Die laufenden Betriebskosten für die IT-Struktur sind in Höhe

von voraussichtlich 1 125 000 Euro zu veranschlagen. Die entsprechenden Mittel werden im Rahmen der für IT-Vorhaben des Bundes verfügbaren Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Die Nutzung der zentralen Rechnungseingangsplattform des Bundes ist für Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung kostenlos. Weitergehende Details der Nutzung können im Rahmen der Rechtsverordnung geregelt werden. Damit wird den Vorgaben dieses Gesetzes hinreichend Rechnung getragen. Soweit sich darüber hinaus für den Bundeshaushalt Mehrausgaben und/oder ein Mehrbedarf an Planstellen/Stellen ergeben, sind diese finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie birgt ein Einsparpotential für die Verwaltung. Dieses lässt sich realisieren, wenn der Rechnungsworkflow optimiert ist und digitale Rechnungen elektronisch empfangen und weiterverarbeitet werden. Hierzu soll in Umsetzung des Gesetzes die bereits oben genannte zentrale Lösung für den Bund entwickelt und implementiert werden.

Durch die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der Bundesstellen zur elektronischen Rechnungsstellung bei Einsatz elektronischer Zahlungsverfahren des Bundes entstehen den betroffenen Stellen in der Regel keine zusätzlichen Erfüllungsaufwände. Zunächst wird lediglich eine Verpflichtung zur Anzeige vorgeschrieben. Eine Transaktion der Rechnung mit entsprechender Gebührenpflicht entfällt mithin. Des Weiteren steht für Behörden des Bundes zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung die Basiskomponente ePayment Bund kostenfrei zur Verfügung. Es fallen möglicherweise (je nach ausgewählter Zahlart) verbrauchsabhängige Kosten (vergleichbar mit Porto) an. Zudem kommen Kosten für eine Integration in das jeweilige Fachverfahren/Haushaltssystem hinzu, falls eine Anbindung nötig ist oder gewünscht wird. Diese Kosten sind bereichsspezifisch zu bestimmen und lassen sich nicht generalisierend festlegen.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/9945 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 9. November 2016

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Marian Wendt
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Frank Tempel
Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Marian Wendt, Mahmut Özdemir (Duisburg), Frank Tempel und Dr. Konstantin von Notz

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/9945** wurde in der 196. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Oktober 2016 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und den Ausschuss für Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachterlich (Ausschussdrucksache 18(4)644).

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 117. Sitzung am 9. November 2016 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat in seiner 94. Sitzung am 9. November 2016 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Digitale Agenda** hat in seiner 74. Sitzung am 9. November 2016 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/9945 in seiner 95. Sitzung am 9. November 2016 abschließend beraten.

Der **Innenausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/9945.

Berlin, den 9. November 2016

Marian Wendt Berichterstatter	**Mahmut Özdemir (Duisburg)** Berichterstatter	**Frank Tempel** Berichterstatter

Dr. Konstantin von Notz
Berichterstatter



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333